

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Badan Kepegawaian Daerah

Badan Kepegawaian Daerah atau yang biasa disebut BKD adalah badan yang mengurus administrasi Kepegawaian Pemerintah Daerah.¹ Sejalan dengan hal tersebut Badan Kepegawaian Daerah adalah staf yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Walikota sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah dalam menyelenggarakan teknis dan Pemerintahan Kota. Untuk melaksanakan tugasnya Badan Kepegawaian Daerah mempunyai fungsi:

- a. Penyiapan penyusunan peraturan perundang-undangan daerah di bidang kepegawaian sesuai dengan norma, standar dan prosedur yang ditetapkan Pemerintah Daerah;
- b. Perencanaan dan pengembangan karir Kepegawaian Daerah;
- c. Penyiapan kebijakan teknis pengembangan karir Pegawai Daerah;
- d. Penyiapan dan pelaksanaan pengangkatan, kenaikan pangkat, pemindahan dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil daerah sesuai dengan norma, standar dan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- e. Pelayanan administrasi kepegawaian dalam pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural maupun fungsional sesuai dengan norma, standar dan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- f. Penyiapan dan penetapan pensiun Pegawai Negeri Sipil daerah sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku;

¹ *Ibid.*, hlm 27.

- g. Penyiapan penetapan gaji, tunjangan dan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil daerah sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- h. Penyelenggaraan administrasi Pegawai Negeri Sipil daerah;
- i. Pengelolaan sistem informasi Kepegawaian Daerah;
- j. Persiapan dan pelaksanaan penyelenggaraan pendidikan dan latihan;
- k. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Berkaitan dengan hal di atas maka Badan Kepegawaian Daerah mempunyai peranan yang sangat penting dalam menentukan pengelolaan dan peningkatan kualitas Pegawai Negeri Sipil daerah karena keberhasilan organisasi pemerintah sangat dipengaruhi oleh aparatur pelaksanaannya. Badan Kepegawaian Daerah dalam pelaksanaan tugas mutasi kerja Pegawai Negeri Sipil daerah mendapatkan kewenangan delegasi dari Walikota sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah.

B. Pegawai Negeri Sipil

1. Pengertian Pegawai Negeri Sipil

Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat (PNS) adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai Aparatur Sipil Negara secara tetap oleh

pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.² Pegawai Negeri Sipil terdiri dari:³

a) Pegawai Negeri Sipil Pusat

Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan bekerja pada Kementerian Negara, Kejaksaan Agung, Kesekretariatan Lembaga Presiden, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Lembaga Pemerintah Nonkementerian, Kesekretariatan Lembaga Negara, Badan Koordinasi Keamanan Laut, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, Kesekretariatan Lembaga lain yang dipimpin oleh Pejabat Struktural eselon I dan bukan merupakan bagian dari Kementerian/Lembaga Pemerintah Nonkementerian, Instansi Vertikal di Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota, Kepaniteraan Pengadilan, atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas Negara lainnya.

b) Pegawai Negeri Sipil Daerah

Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan bekerja pada Pemerintah Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota atau diperkerjakan di luar instansi induknya.

c) Pegawai Negeri Sipil lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah, jadi masih dimungkinkan adanya Pegawai Negeri Sipil lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa yang menyelenggarakan tugas-tugas negara atau pemerintahan adalah Pegawai Negeri Sipil, sebagai abdi negara dan abdi masyarakat.

² Pasal 1 Ayat (3) Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 5494

³ Sri Hartini dkk, *op.cit.* hlm 36-37.

2. Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil

Pada pasal 21 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 5494 disebutkan bahwasannya Pegawai Negeri Sipil berhak memperoleh:

- a) Gaji, tunjangan dan fasilitas;
- b) Cuti;
- c) Jaminan pensiun dan jaminan hari tua;
- d) Perlindungan; dan
- e) Pengembangan kompetensi.

Selain hak sebagai seorang Pegawai Negeri Sipil, terdapat kewajiban yang harus dipenuhi oleh seorang PNS sebagai Aparatur Sipil Negara salah satunya yaitu:

Setiap Pegawai Negeri wajib setia dan taat kepada Pancasila, Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945, Negara, dan Pemerintah, serta wajib menjaga Persatuan dan Kesatuan Bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴

Pada umumnya yang dimaksud dengan kesetiaan dan ketaatan adalah suatu tekad dan kesanggupan dari seorang Pegawai Negeri Sipil untuk melaksanakan dan menjalankan tugasnya dengan penuh kesadaran dan tanggung jawab didasarkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pegawai Negeri Sipil diberikan tugas kedinasan untuk melaksanakannya dengan baik, tugas ini diberikan sebagai bentuk kepercayaan dari atasan yang berwenang dengan harapan bahwa tugas itu nantinya akan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Kedinasan lain sebagai Pegawai Negeri Sipil wajib menyimpan rahasia jabatan dan seorang Pegawai Negeri Sipil dapat mengemukakan rahasia jabatan atas perintah pejabat yang berwajib atas kuasa undang-undang.

⁴ Pasal 23 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 5494.

Apabila dilihat dari Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Tahun 2010 Nomor 5135, diatur pula kewajiban dari seorang PNS antara lain:⁵

- a) Mengucapkan sumpah/janji PNS;
- b) Mengucapkan sumpah/janji jabatan;
- c) Setia dan taat sepenuhnya kepada pancasila, UUD Negara Republik Indonesia 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pemerintah;
- d) Menaati segala ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e) Melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada PNS dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab;
- f) Menjunjung tinggi kehormatan negara, dan martabat PNS;
- g) Mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan sendiri, seseorang dan/atau golongan;
- h) Pemegang rahasia jabatan yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus dirahasiakan;
- i) Bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan negara;
- j) Melaporkan dengan segera kepada atasannya apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan negara atau pemerintah terutama di bidang keamanan, keuangan dan materiil;
- k) Masuk kerja dan menaati jam kerja;
- l) Mencapai sasaran kerja pegawai yang ditetapkan;
- m) Menggunakan dan memelihara barang-barang milik negara dengan sebaik-baiknya;

⁵ Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 5135.

- n) Memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat;
- o) Membimbing bawahan dalam melaksanakan tugas;
- p) Memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan karir;
- q) Mentaati peraturan kedinasan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang.

C. Jabatan Struktural

Jabatan struktural menurut Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 yang merupakan perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 Tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 4194 adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung-jawab, wewenang dan hak seseorang Pegawai Negeri Sipil dalam rangka memimpin suatu organisasi negara. Pelaksanaan jabatan struktural hanya dapat diduduki oleh Pegawai Negeri Sipil, calon Pegawai Negeri Sipil tidak dapat menduduki jabatan struktural karena masih dalam percobaan dan belum mempunyai pangkat.

Seorang Pegawai Negeri Sipil yang akan menduduki jabatan struktural harus memiliki kualifikasi dan tingkat pendidikan yang ditentukan karena hal ini nantinya akan mendukung pelaksanaan tugas dalam jabatannya secara profesional, khususnya dalam upaya penerapan kerangka teori, analisis maupun metodologi pelaksanaan tugas dalam jabatannya. Selain dituntut untuk profesional dalam mengemban suatu jabatan struktural, seorang pejabat struktural harus memiliki kompetensi jabatan yang diperlukan yaitu berupa pengetahuan, keterampilan dan sikap perilaku yang diperlukan dalam pelaksanaan jabatannya.

Jabatan struktural ini erat kaitannya dengan eselon, yaitu tingkatan dalam jabatan struktural yang disusun berdasarkan berat ringannya, tanggung jawab, wewenang dan hak. Jabatan merupakan kedudukan seorang pegawai yang menunjukkan tugas pokok, fungsi dan wewenang dan

tanggung jawab yang harus dilaksanakan dalam jabatan tersebut. Jabatan di lingkungan PNS diatur dalam hirarki yang menunjukkan luas sempitnya tugas pokok, fungsi, wewenang dan tanggung jawab pada masing-masing jabatan. Seorang PNS yang akan menduduki jabatan struktural pada suatu instansi pemerintah memerlukan persyaratan yang harus dipenuhi sesuai dengan jabatan yang akan disandangnya. Adapun struktur eselon tertinggi yang terendah dan jenjang pangkat, golongan ruang untuk setiap eselon jabatan Pegawai Negeri Sipil adalah sebagai berikut:

Tabel 2.
Jabatan Eselon Pegawai Negeri Sipil

No.	Eselon	Jenjang Pangkat, Golongan/Ruang			
		Terendah		Tertinggi	
		Pangkat	Gol/Ruang	Pangkat	Gol/Ruang
1	Ia	Pembina Utama	IV/e	Pembina Utama	IV/e
2	Ib	Pembina Utama Madya	IV/d	Pembina Utama	IV/e
3	IIa	Pembina Utama Muda	IV/c	Pembina Utama Madya	IV/d
4	IIb	Pembina Tingkat I	IV/b	Pembina Utama Muda	IV/c
5	IIIa	Pembina	IV/a	Pembina Tingkat I	IV/b
6	IIIb	Penata Tingkat I	III/d	Pembina	IV/a
7	IVa	Penata	III/c	Penata Tingkat I	III/d
8	IVb	Penada Muda Tingkat I	III/b	Penata	III/c
9	Va	Penata Muda	III/a	Penata Muda Tingkat I	III/b

Sumber: Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002, Diolah, 2015.

D. Manajemen Pegawai Negeri Sipil

1. Pengertian Manajemen Pegawai Negeri Sipil

Management is the process and facilitating the work of people organized in formal group to achieve a desire end (maksudnya manajemen adalah proses kepemimpinan dan pemberian arah terhadap pekerjaan yang terorganisasi dalam kelompok formal untuk mencapai tujuan yang dikehendaki).⁶ Manajemen kepegawaian sangat diperlukan dalam melaksanakan organisasi pemerintahan. Tugas dari manajemen kepegawaian adalah:⁷

- a) Mendapatkan pegawai yang cakap sesuai dengan kebutuhan organisasi;
- b) Menggerakkan pegawai untuk tercapainya tujuan organisasi;
- c) Memelihara dan mengembangkan kecepatan serta kemampuan pegawai untuk mendapatkan prestasi kerja yang sebaik-baiknya.

Dari pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa kegiatan manajemen kepegawaian meliputi kegiatan perencanaan, pengelolaan dan pengawasan terhadap kinerja Pegawai Negeri Sipil, sehingga mereka dapat melaksanakan tugasnya secara efektif dan efisien.

Tujuan dari adanya manajemen kepegawaian diharapkan agar mendapatkan pegawai yang cakap sesuai dengan kebutuhan dalam instansi tersebut, dapat mengembangkan kemampuan pegawai dalam mendapatkan prestasi kerja yang sebaik-baiknya. Manajemen kepegawaian selalu berhubungan dengan pemberdayaan sumber daya pegawai dalam usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu. Manajemen kepegawaian yang diselenggarakan oleh bagian kepegawaian, diharapkan pemberdayaan Pegawai Negeri Sipil mampu menghasilkan pegawai yang dalam hal kualitas dan kuantitas dapat dipertanggung-jawabkan.

2. Manajemen Pegawai Negeri Sipil Menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

⁶ Frederick W. Taylor dalam H. Inu Kencana Syafii, **Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANRI)**, Bumi Aksara, Jakarta, 2004, hlm 117-118.

⁷ Mussanef, **Manajemen Kepegawaian di Indonesia**, Haji Mas Agung, Jakarta, 1992, hlm 24.

Menurut Undang-undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 5494, pelaksanaan manajemen PNS di daerah telah menjadi wewenang daerah masing-masing seperti yang diatur dalam pasal 55 ayat (1), manajemen PNS meliputi:

- a) Penyusunan dan Penetapan kebutuhan;
- b) Pengadaan;
- c) Pangkat dan jabatan;
- d) Pengembangan karir;
- e) Pola karir;
- f) Promosi;
- g) Mutasi;
- h) Penilaian kerja;
- i) Penggajian dan tunjangan;
- j) Penghargaan;
- k) Disiplin;
- l) Pemberhentian;
- m) Jaminan pensiun dan jaminan hari tua; dan
- n) Perlindungan.

Selanjutnya berkenaan dengan adanya manajemen kepegawaian yang dilaksanakan oleh Badan Kepegawaian Daerah, pemberdayaan Pegawai Negeri Sipil secara efektif dan efisien dapat terwujud dan mampu menghasilkan pegawai dalam kualitas dan kuantitas yang dapat dipertanggung-jawabkan.

E. Pengembangan Sumber Daya Pegawai Negeri Sipil

Pengembangan sangat diperlukan bagi karir seorang Pegawai Negeri Sipil, pengembangan merupakan salah satu komponen fungsi operasional dari manajemen sumber daya manusia. Pengembangan pegawai adalah suatu usaha untuk meningkatkan kemampuan teoritis, teknis, dan konseptual, moral pegawai sesuai dengan kebutuhan pekerjaan atau jabatan melalui pendidikan maupun pelatihan.⁸

Banyak cara yang dapat dilakukan dalam upaya pengembangan sumber daya Pegawai Negeri Sipil, kegiatan organisasi atau manajemen yang ditujukan untuk pengembangan pegawai ada 3 cara yaitu:⁹

- a) Melalui pendidikan dan latihan;
- b) Pengembangan pegawai melalui promosi (kenaikan jenjang);
- c) Pengembangan pegawai melalui perpindahan (*transfer*).

Sehubungan dengan hal yang dimaksud perlu diadakan pembinaan PNS secara terus menerus sehingga mereka dapat mampu menghasilkan sesuatu yang berguna bagi diri sendiri maupun organisasi. Oleh karena itu pengembangan PNS tidak dapat dipisahkan dari kedudukan mereka sebagai manusia yang tidak terlepas dari kebutuhan, kemampuan dan kepribadian yang dapat dikembangkan.

F. Mutasi

1. Pengertian Mutasi

Mutasi sering disalahartikan oleh sebagian orang sebagai bentuk hukuman atau *punishment* dari atasan kepada bawahan. Kata mutasi identik dengan suatu perubahan posisi, pemindahan

⁸ Hasibuan Malayu S.P., **Manajemen Sumber Daya Manusia**, Bumi Aksara, Jakarta, 2002, hlm 69.

⁹ Mussanef, *op.cit.* hlm 14.

jabatan dalam sektor pemerintahan. Mutasi sendiri adalah kegiatan memindahkan tenaga kerja dari suatu tempat ke tempat kerja lain. Namun mutasi tidak selamanya dapat diartikan sebagai pemindahan.

Pegawai yang dimutasi berarti pegawai tersebut mengawali adanya suatu perubahan posisi/jabatan/tempat/pekerjaan yang mana perubahan tersebut disebabkan karena pegawai membutuhkan suatu penyegaran (*refresh*).¹⁰ Mutasi yang dilaksanakan dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi oleh karena itu perlu ada evaluasi pada setiap pekerja secara berkesinambungan secara objektif.¹¹

2. Alasan Dilaksanakan Mutasi

Dalam pelaksanaannya mutasi pegawai mempunyai beberapa alasan:¹²

- a) Bahwa pegawai yang tidak produktif atau tidak dapat berkembang di suatu lingkungan kerja tidak berarti ia tidak produktif atau tidak dapat berkembang juga ditempat lain. Pemanfaatan pegawai seperti yang diharapkan organisasi adalah dengan cara penempatan dalam suatu tipe pekerjaan yang dapat ia lakukan dengan baik;
- b) Pegawai sebagai manusia biasa memiliki rasa bosan, terutama untuk jenis pekerjaan yang tetap, monoton dan tidak variasi. Apabila rasa bosan, terutama untuk jenis pekerjaan yang tetap akibatnya kualitas pekerjaan yang dilakukan tidak lagi sempurna sesuai dengan standar yang ada. Keadaan demikian di samping adanya kesempatan istirahat, juga kesempatan untuk pindah ke pekerjaan lain;

¹⁰ Rahma Gautami, **Kinerja Pegawai Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Nganjuk dalam Melaksanakan Kebijakan Mutasi PNS di Kabupaten Nganjuk**, Kebijakan dan Manajemen Publik, Volume 1, Mahasiswa Program Studi Ilmu Administrasi Negara FISIP Universitas Airlangga, Surabaya, 2013, hlm 2.

¹¹ Katerina Bataha, **Dampak Kebijakan Mutasi Jabatan Struktural Dalam Pelayanan Publik**, Volume 2, Nomor 4, Studi di Kabupaten Kepulauan Sangehe, 2013.

¹² Rianto Ritonga, **Mutasi Dan Promosi Jabatan Sebagai Bagian Dari Upaya Pengembangan Karier Pegawai**, Dosen Akademi Sekretariat/LPK Tarakanita, hlm 10-11.

- c) Seorang pegawai ternyata tidak mempunyai kesungguhan atau perhatian di tempat kerja yang sekarang bukan karena bosan tetapi memang kurang serasi dengan pribadinya. Jika demikian halnya, maka akan membawa akibat buruk terhadap organisasi dan bahkan juga terhadap dirinya sendiri, terutama di tempat-tempat kerja yang memerlukan ketelitian, kewaspadaan dan ketekunan (konsentrasi). Akibat kurangnya perhatian dapat menimbulkan kecelakaan kerja. Salah satu jalan keluar dari keadaan ini adalah pemindahan pegawai yang bersangkutan ke tempat kerja yang lain yang lebih serasi;
- d) Adanya perubahan komposisi tenaga kerja yang agak meluas meliputi beberapa badan atau organisasi, sehingga menimbulkan kelebihan tenaga di satu pihak dan kekurangan tenaga di pihak lain. Badan atau organisasi yang kekurangan tenaga dapat menerima pelimpahan dari badan atau organisasi yang kelebihan tenaga, sudah tentu dengan syarat-syarat tertentu, yang jelas syarat ini tidak akan seberat seperti syarat waktu penerimaan pegawai baru. Perpindahan ini di samping sebagai pengembangan juga sangat perlu dari segi pemanfaatan tenaga kerja yang ada dan dilihat dari beberapa segi memang lebih menguntungkan apabila kekurangan tenaga itu diambil dari dalam.

Berbagai macam alasan di atas dapat disimpulkan bahwasanya pemindahan pekerjaan tidak harus dilakukan oleh atasan kepada bawahan akan tetapi pemindahan pekerjaan dapat diminta oleh pegawai yang bersangkutan dikarenakan ingin mencari pengalaman baru yang nantinya lebih dapat meningkatkan prestasi kerja yang dimilikinya.

3. Tujuan Mutasi

Dalam pelaksanaannya mutasi sebagai bentuk dari pengembangan pegawai, karena tujuan dasar dari mutasi adalah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi kerja dalam perubahan tersebut.

Beberapa tujuan mutasi dapat diberikan sebagai berikut:¹³

- a) Untuk meningkatkan produktivitas kerja karyawan;
- b) Untuk menciptakan keseimbangan antara tenaga kerja dengan komposisi pekerjaan atau jabatan;
- c) Untuk memperluas atau menambah pengetahuan karyawan;
- d) Untuk menghilangkan rasa bosan/jemu terhadap karyawan;
- e) Untuk memberikan perangsang agar karyawan mau berupaya meningkatkan karir yang lebih tinggi;
- f) Untuk pelaksanaan hukuman/sanksi atas pelanggaran-pelanggaran yang dilakukannya;
- g) Untuk memberikan pengakuan dan imbalan terhadap prestasinya;
- h) Sebagai alat pendorong agar semangat kerja meningkat melalui persaingan terbuka;
- i) Untuk tindakan pengamanan yang lebih baik;
- j) Untuk menyesuaikan pekerjaan dengan kondisi fisik karyawan;
- k) Untuk mengatasi perselisihan antara sesama karyawan.

Tujuan mutasi di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa esensi dari adanya mutasi adalah memutasikan pegawai kepada posisi yang tepat dan pekerjaan yang sesuai dengan kemampuannya dengan kata lain berkompeten dalam bidangnya agar dalam melaksanakan pekerjaan didasarkan tanggung-jawab yang penuh pada diri sendiri dan negara.

4. Manfaat Mutasi

¹³ *Ibid.*, hlm 11-12.

Mutasi atau pemindahan pegawai sangat penting dan perlu dilakukan. Mutasi pegawai ini merupakan salah satu cara untuk meningkatkan efektivitas pegawai dengan memperluas pengalaman dan membiasakan dengan berbagai aspek dari operasi pemerintahan. Para pegawai sesungguhnya dapat memperoleh manfaat dari adanya manfaat, adapun manfaat dari mutasi adalah:¹⁴

- a) Memenuhi kebutuhan tenaga di bagian/unit yang kekurangan tenaga tanpa merekrut tenaga dari luar;
- b) Memenuhi keinginan pegawai sesuai dengan minat dan tugasnya masing-masing;
- c) Menjamin keyakinan pegawai, bahwa mereka tidak akan diberhentikan karena kurangmampuan atau kekurangkampuan mereka;
- d) Memberikan motivasi kepada pegawai;
- e) Mengatasi rasa bosan pegawai pada pekerjaan, jabatan dan tempat kerja yang sama.

Manfaat mutasi di atas juga dapat menurunkan mental dari pegawai karena dianggap sebagai hukuman sehingga dapat memperburuk produktivitas kerja. Bila terjadi hal demikian dapat menimbulkan adanya ketidaksesuaian dan ketidakmampuan kerja dari pegawai, keadaan seperti inilah yang menjadi dasar alasan mutasi tidak mencapai tujuan yang diharapkan yakni bertambahnya efektivitas dan efisiensi dalam pekerjaan.

5. Hambatan Dalam Pelaksanaan Mutasi

- a) Faktor logis atau rasional

¹⁴ *Ibid.*, hlm 12.

Faktor ini berhubungan dengan pertimbangan waktu yang dialami pegawai untuk menyesuaikan diri di dalam lingkungannya yang baru. Kemungkinan akan timbul situasi yang kurang diinginkan oleh pegawai seperti penurunan dalam tingkat kemampuan kerja.

b) Faktor psikologi

Faktor ini berhubungan dengan penolakan yang dialami pegawai terhadap lingkungan pekerjaannya yang baru, hal ini apabila berkelanjutan akan berdampak pada psikologi pegawai sehingga akibatnya pegawai menjadi korban adanya pelaksanaan mutasi yang tidak tepat sasaran.

G. Penempatan

1. Pengertian Penempatan

Penempatan pegawai merupakan salah satu unsur dari manajemen sumber daya PNS. Penempatan adalah menempatkan calon karyawan yang diterima (lulus seleksi) pada jabatan/pekerjaan yang membutuhkan dan sekaligus mendelegasikan *authority* kepada orang tersebut.¹⁵ Penempatan pegawai merupakan salah satu sumber daya aparatur. Manajemen sumber daya aparatur merupakan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengendalian atas tenaga kerja, pengembangan, integrasi, pemelihara dan pemutusan hubungan kerja dengan sumber daya aparatur untuk mencapai sasaran perorangan, organisasi dan masyarakat. Pendapat ahli mengemukakan pengertian dari penempatan adalah:¹⁶

Penempatan tenaga kerja adalah suatu proses pemberian tugas dan pekerjaan, kepada tenaga kerja yang lulus dalam seleksi untuk dilaksanakan secara kontinuitas dengan wewenang dan tanggung jawab sebesar porsi dan komposisi yang ditetapkan serta mampu mempertanggungjawabkan segala resiko dan kemungkinan yang terjadi atas tugas dan pekerjaan, wewenang dan tanggung jawab.

¹⁵ Hasibuan Malayu S.P., *op.cit.* hlm 63.

¹⁶ Bedjo Siswanto, *op.cit.* hlm 88.

Dari pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa penempatan pegawai bukan saja cukup pada menempatkan orang di suatu jabatan atau pekerjaan saja, tetapi juga harus mencocokkan dan membandingkan kualifikasi yang dimiliki oleh pegawai sesuai dengan kebutuhan dan persyaratan dari suatu jabatan atau pekerjaan.

2. Ruang Lingkup Penempatan

Ruang lingkup dari penempatan pegawai meliputi pegawai baru dan pegawai lama. Pada dasarnya penempatan pegawai dalam jabatan dapat berupa:¹⁷

1. Pengangkatan pertama kali dalam jabatan;
2. Perpindahan jabatan struktural setaraf baik yang bersifat intern maupun ekstern unit yang bersangkutan;
3. Pergantian jabatan struktural;
4. Mutasi jabatan struktural yang disertai pemindahan tempat/lokasi/penugasan;
5. Pengangkatan dalam jabatan struktural yang lebih tinggi (dalam rangka promosi);
6. Pelepasan dan/atau pemberhentian dengan hormat atau tidak dengan hormat dari jabatan;
7. Penurunan jabatan dan/atau hukuman jabatan lainnya.

Pengertian di atas menunjukkan bahwa penempatan pegawai tidak hanya dilakukan bagi pegawai baru, akan tetapi juga bagi penempatan pegawai lama, baik promosi, mutasi maupun demosi. Dikatakan demikian karena sebagaimana halnya pegawai baru, pegawai lama pun perlu direkrut secara internal, diseleksi, dan ditempatkan pada posisi dan melakukan pekerjaan baru. Perbedaannya terletak pada proses seleksi dan orientasi bagi pegawai lama lebih sederhana karena informasi tentang diri pegawai lama sudah tersedia pada dokumen yang bersangkutan seperti lamaran, riwayat pekerjaan, program pendidikan dan latihan, penilaian atasan atas kemampuan

¹⁷ Musanef, **Manajemen Kepegawaian di Indonesia**, Gunung Agung, Jakarta, 1984, hlm 56.

menyelesaikan tugas, penhasilan serta jumlah tanggungan. Dengan demikian program orientasipun berbeda, untuk pegawai lama terbatas pada pengenalan lingkungan kerja yang baru saja, sedangkan untuk pegawai baru lebih luas karena selain pengenalan lingkungan kerja juga harus mengenal berbagai hal yang berkaitan dengan aspek lembaga dimana yang bersangkutan bertugas.

3. Tujuan dan Prinsip Penempatan

Penempatan pegawai dalam manajemen sumber daya aparatur menempatkan seorang pegawai atau calon pegawai dengan tujuan antara lain agar pegawai yang bersangkutan lebih berdaya guna dan brhasil guna dalam melaksanakan pekerjaan yang dibebankan, serta untuk meningkatkan kemampuan dan keterampilan sebagai dasar pelaksanaan kelancaran tugas.

Tujuan dari penempatan pegawai harus didukung oleh beberapa prinsip sebagai pokok-pokok kebenaran umum yang harus mampu dijadikan pedoman atau landasan.¹⁸ Prinsip tersebut merupakan pokok-pokok kebenaran umum yang harus mampu dijadikan pedoman atau landasan yang dapat digunakan untuk memecahkan setiap permasalahan yang dihadapi oleh proses pembinaan.

Selanjutnya terdapat prinsip-prinsip yang harus diperhatikan dalam penempatan pegawai, sebagai berikut:¹⁹

1. Prinsip Kemanusiaan

Prinsip ini menganggap bahwa manusia sebagai unsur pekerja yang mempunyai persamaan harga diri, kemauan, keinginan, cita-cita, dan kemampuan harus dihargai porsinya sebagai manusia yang layak, tidak dianggap sebagai mesin, namun tetap manusia sebagai unsur yang paling pertama, utama dan paling menentukan dalam organisasi apapun.

2. Prinsip Demokrasi

Menunjukkan adanya saling menghormati, saling menghargai dan saling mengisi dalam melaksanakan kegiatan. Hal ini berarti pegawai sebagai bawahan perlu diajak serta dalam

¹⁸ *Ibid.*, hlm 71.

¹⁹ *Ibid.*, hlm 72.

menentukan tujuan organisasi sehingga pegawai bawahan dapat merasakan kehadirannya dalam organisasi.

3. Prinsip *The Right Man On The Right Place*

Prinsip ini sangat penting dilaksanakan dalam organisasi, artinya bahwa penempatan setiap orang dalam organisasi perlu didasarkan pada kemampuan, keahlian, pengalaman, serta pendidikan yang dimiliki oleh yang bersangkutan.

4. Prinsip *Equal Pay For Equal Work*

Pemberian balas jasa terhadap pegawai harus didasarkan atas hasil prestasi kerja yang didapat oleh pegawai yang bersangkutan.

5. Prinsip Kesatuan Arah

Prinsip ini diterapkan di dalam organisasi terhadap setiap orang yang bekerja agar dapat melaksanakan tugas-tugas organisasi sebaik-baiknya, dibutuhkan kesatuan arah dan kesatuan pelaksanaan tugas sejalan dengan rencana dan program kerja yang telah digariskan.

6. Prinsip Kesatuan Tujuan

Prinsip ini erat hubungannya dengan kesatuan arah, artinya arah kegiatan yang dilaksanakan pegawai harus difokuskan pada tujuan yang dicapai.

7. Prinsip Keastuan Komando

Pegawai yang bekerja selalu dipengaruhi oleh adanya komando yang diberikan, sehingga setiap pegawai hanya mempunyai satu orang atasan.

8. Prinsip Efisiensi dan Produktivitas Kerja

Prinsip ini merupakan kunci ke arah kemajuan organisasi, karena efisiensi dan produktivitas kerja harus dicapai dalam rangka pencapaian tujuan organisasi.

H. Analisis Jabatan

1. Pengertian Analisis Jabatan

Jabatan dalam organisasi ada banyak jenis dan ragamnya. Untuk dapat mengenal lebih dalam terhadap masing-masing pekerjaan diperlukan penelitian yang cukup, untuk itulah diadakan analisis jabatan. Analisis jabatan bukan hanya saja dapat dipergunakan untuk menentukan syarat fisik dan syarat mental dari pegawai yang akan memangku suatu jabatan, tetapi juga pula dipergunakan untuk tujuan lain. Karenanya analisis jabatan itu dapat dilakukan atas empat macam sesuai dengan tujuan analisis jabatan itu. Menurut Manullang keempat analisis jabatan itu antara lain:²⁰

1. *Job analysis for personel specification*, tujuannya adalah menentukan syarat mental yang bagaimana yang dibutuhkan dari seseorang untuk dapat sukses dalam memangku suatu jabatan.

²⁰ M. Manullang, **Management Personalia**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm 31.

2. *Job analysis for training purposes*, tujuannya adalah untuk menentukan langkah-langkah yang harus ditempuh dalam mengajarkan suatu pekerjaan kepada pegawai baru. Biasanya dipergunakan guna kebutuhan latihan dan pendidikan.

3. *Job analysis for setting rates*, tujuannya adalah menentukan nilai-nilai masing-masing jabatan dalam suatu badan usaha sehingga dengan demikian dapat ditentukan tingkat upah masing-masing jabatan itu secara adil.

4. *Job analysis for method improvements*, tujuannya adalah mempermudah cara bekerja pegawai pada suatu jabatan tertentu. Yaitu bermaksud untuk menghilangkan gerak-gerak pegawai yang tidak perlu.

Dengan adanya analisis jabatan, maka penarikan, seleksi dan penempatan para pegawai dapat didasarkan atas kualifikasi perseorangan yang dicantumkan dalam analisis jabatan tersebut. Analisis jabatan tersebut dicantumkan sifat-sifat pegawai yang dibutuhkan untuk pemangku jabatan yang bersangkutan. Karenanya diperlukan analisis jabatan dengan demikian memberikan dasar berharga pada penarikan, seleksi dan penempatan pegawai. Dengan adanya kualifikasi orang yang dibutuhkan untuk memangku jabatan tertentu dalam analisis jabatan maka terdapatlah suatu kriteria yang objektif dalam hal-hal di atas, dan itu pula mengurangi pemborosan baik waktu maupun ongkos terlebih-lebih dalam seleksi para pegawai. Menurut Moekijat mengemukakan pengertian analisis jabatan adalah:²¹

Analisis jabatan adalah suatu prosedur, melalui fakta-fakta yang berhubungan dengan masing-masing jabatan yang diperoleh atau dikumpulkan dan dicatat secara sistematis. Analisis jabatan menyelidiki tugas-tugas, proses-proses, tanggung jawab-tanggung jawab, kondisi-kondisi kerja dan syarat-syarat perseorangan. Analisis jabatan berhubungan dengan jabatan dan syarat-syarat mengenai orangnya untuk melakukan jabatan itu dengan sebaik-baiknya.

Analisis jabatan menitikberatkan pada mendapatkan fakta-fakta yang berhubungan dengan jabatan-jabatan, termasuk syarat-syarat dari masing-masing jabatan yang berhubungan dengan kualitas dan mutu perseorangan yang diperlukan oleh seorang pegawai untuk melakukan jabatan itu dengan sukses. Analisis jabatan menghasilkan gambaran jabatan dan persyaratan jabatan (*job specification* atau *job requirement*). Gambaran jabatan atau uraian jabatan adalah suatu informasi

²¹ Moekijat, **Manajemen Kepegawaian**, Alurus, Bandung, 1987, hlm 45.

yang abstrak yang diperoleh dari laporan analisis jabatan. Gambaran jabatan itu menurut Moekijat adalah:²²

1. Apa yang dilakukan;
2. Tanggung jawab-tanggung jawab;
3. Kecakapan atau pelatihan/pendidikan yang diperoleh;
4. Kondisi-kondisi, dibawah nama jabatan itu dilakukan;
5. Jenis atau kualitas orang yang diperlukan untuk jabatan itu.

Dari berbagai pemahaman di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa analisis jabatan merupakan unsur penting dalam proses menghimpun, mengolah dan menginterpretasikan berdasarkan segenap data yang berhubungan dengan operasi dan kewajiban suatu jabatan khususnya dalam manajemen sumber daya aparatur. Hasilnya dapat dipergunakan untuk hampir seluruh program kepegawaian diantaranya adalah mutasi jabatan sehingga dapat menerapkan prinsip *“the right man on the right place”*.

2. Prinsip-Prinsip Analisis Jabatan

Ada beberapa prinsip yang perlu diperhatikan, Menurut Moekijat prinsip-prinsip yang harus diperhatikan dalam analisis jabatan antara lain:²³

1. Analisis jabatan harus memberikan semua fakta yang penting yang ada hubungannya dengan jabatan. Fakta-fakta mana yang penting tergantung pada tujuan untuk apa hasilnya akan dipergunakan. Tujuan analisis jabatan akan diuraikan kemudian
2. Analisis jabatan tunggal harus memberikan fakta-fakta yang diperlukan bermacam-macam tujuan. Apabila masing-masing tujuan dibuat analisis tujuan jabatan tersendiri, maka hal ini akan memakan biaya yang besar.
3. Analisis jabatan harus sering ditinjau kembali dan apabila perlu diperbaiki. Dalam organisasi-organisasi yang besar jabatan-jabatan itu tidak statis, sering mengalami perubahan dalam produksi, bahan-bahan, proses-proses, metode-metode atau alat-alat yang dipergunakan. Dalam organisasi-organisasi yang besar itu analisis jabatan dapat merupakan suatu program yang terus-menerus.
4. Analisis jabatan harus dapat menunjukkan unsur-unsur jabatan mana yang paling penting diantara beberapa unsur jabatan dalam tiap jabatan. Kadang-kadang jabatan itu mengandung beberapa unsur jabatan yang penting.

²² *Ibid.*, hlm 46.

²³ *Ibid.*, hlm 49.

5. Analisis jabatan harus dapat memberikan informasi yang diteliti dan dapat dipercaya. Untuk menentukan data yang demikian itu memerlukan pelayanan para ahli dalam analisis jabatan.

3. Metode Analisis Jabatan

Ada banyak metode dalam melakukan analisis jabatan, setiap metode tersebut mempunyai kelebihan dan kelemahan masing-masing. Analisis jabatan biasanya mengumpulkan informasi jabatan menurut Moekijat yaitu melalui:²⁴

1. Daftar-daftar pertanyaan mengenai jabatan (*job questionnaires*) yang diberikan kepada pegawai-pegawai pelaksana atau kepala-kepala mereka.

Keuntungan dari metode ini adalah:

- a. Ada kemungkinan untuk menyelidiki semua jabatan lebih cepat daripada dengan metode wawancara (*interview*);
- b. Memberikan kepercayaan kepada pemegang jabatan dan kemampuannya untuk menyusun laporan jabatan;
- c. Daftar pertanyaan demikian dapat dipergunakan untuk memberikan latar belakang informasi untuk wawancara guna menganalisis dengan sebaik-baiknya;
- d. Untuk memusatkan perhatian pemegang jabatan pada jabatannya.

Kelemahannya:

- a. Metode ini hanya dapat dipergunakan bagi pegawai yang dapat membaca dan menulis;
- b. Informasi yang diperoleh kadang sering tidak lengkap, tidak teratur dan kadang tidak bersambung.

2. Wawancara (*interview*)

Wawancara ini dapat dilakukan dengan pegawai-pegawai pelaksana atau dengan kepala mereka atau dengan kedua-duanya.

Keuntungan metode ini adalah:

- a. Dapat memperoleh informasi lebih lengkap dan lebih jelas daripada dengan metode daftar pertanyaan;
- b. Memberikan informasi yang dengan tidak segera diselidiki.

Kelemahannya:

- a. Metode ini memakan waktu yang lebih lama dan biaya yang lebih mahal daripada dengan metode daftar pertanyaan;
- b. Apabila wawancara ini dilakukan oleh seorang analisis jabatan, istilah-istilah yang dipergunakan sering ditafsirkan salah oleh pegawai dan sebaliknya.

3. Buku catatan

Untuk membenarkan informasi yang kurang jelas yang diperoleh dari metode lainnya. Pegawai mencatat apa yang ia lakukan setiap hari, beberapa waktu yang dipergunakan, kapan dimulai dan bila berakhir tiap tugas diselesaikan.

Keuntungan dengan metode ini adalah:

- a. Pegawai mungkin akan bekerja lebih baik;

²⁴ *Ibid.*, hlm 54.

- b. Metode ini mengurangi waktu analisis jabatan dalam mengadakan observasi dan wawancara.

Kelemahannya:

- a. Pada umumnya informasi yang diperoleh tidak lengkap, karena tidak memasukkan data-data yang diinginkan, seperti hubungan antar pengawas, alat-alat yang dipergunakan, kondisi kerja dan sebagainya;
- b. Metode ini memakan waktu lama.

4. Pengamatan (observasi)

Mengadakan observasi atau pemeriksaan (*auditing*) tiap jabatan dan mengadakan pembicaraan dengan pegawai-pegawai pelaksana dan kepala mereka. Metode ini dilakukan oleh analisis jabatan (*job analysis*) yang telah memperoleh pelatihan secara khusus.

Keuntungan metode ini:

- a. Adanya keseragaman, baik dalam informasi yang dikumpulkan, maupun dalam standar yang dipergunakan untuk menilai kecakapan, pengetahuan, pendidikan, tanggung jawab dan kondisi kerja;
- b. Informasi yang diperoleh lebih lengkap dan lebih teliti.

Kelemahannya:

- a. Apabila pengamatan itu dilakukan hanya dalam-dalam kurun waktu tertentu, misalnya seminggu sekali atau sekali sebulan, maka analisis jabatan tidak memperoleh informasi yang lengkap.

I. Teori Kewenangan

Menurut kamus Bahasa Indonesia kata kewenangan mengandung arti: 1). Hal wewenang, dan 2). Hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk melakukan sesuatu.²⁵ Teori dan konsep kewenangan, selalu digunakan dalam konsep hukum publik. Menurut Philipus M. Hadjon, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi, dalam konsep hukum publik wewenang berkaitan dengan sebuah kekuasaan, dimana pelaksanaan kewenangan sering didasarkan oleh 3 hal yaitu:

- Pengaruh adalah wewenang digunakan untuk mengendalikan perilaku dari subjek hukum;
- Dasar hukum adalah wewenang dalam pelaksanaannya harus dapat ditunjuk dasar hukumnya;
- Konformitas hukum adalah standar wewenang mempunyai 2 makna yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

²⁵ Juniarso Ridwan dan Sodik Sudrajat, **Hukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Pelayanan Publik**, Nuansa, Bandung, 2009, hlm 143.

Wewenang kaitannya dengan penelitian ini adalah wewenang Pemerintah Daerah di bidang kepegawaian terkait dengan pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam pejabat struktural. Negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut sistem desentralisasi, dekonsentralisasi dan tugas pembantuan dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga negara mempunyai kewenangan penuh kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Adapun yang dimaksud dari 3 sistem di atas adalah:

a) Desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintah yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional.²⁶ Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 5587 diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kaitannya dengan penelitian ini adalah pemerintah daerah dalam hal ini Badan Kepegawaian Daerah Kota Probolinggo dalam melakukan pengelolaan manajemen kepegawaian masih terdapat kelemahan. Bahwa pada waktu yang bersamaan pemerintah daerah mengalami kelebihan pegawai yang kurang cocok kualifikasinya dengan pekerjaan, namun di lain pihak ia juga mengalami kekurangan pegawai dengan kualifikasi yang sesuai dengan pekerjaan;²⁷

b) Dekonsentralisasi yaitu pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah. Menurut Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan, Lembaran

²⁶ Philipus M.Hadjon dkk, **Pengantar Hukum Administrasi Indonesia**, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2002, hlm 112.

²⁷ M.R. Khairul Muluk, **Desentralisasi & Pemerintahan Daerah**, Bayumedia Publishing, Malang, 2005, hlm 149.

Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 4438 adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah. Pelimpahan tersebut dilaksanakan oleh dinas provinsi sebagai perangkat provinsi, dengan ini biaya pelaksanaan dari dekonsentrasi dibebankan kepada Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN);

- c) Tugas pembantuan menurut pemerintah daerah otonom diberikan tugas oleh pemerintah pusat untuk partisipasi dalam melakukan kewenangan urusan pemerintahan, namun dalam hal ini daerah otonom diberikan batasan-batasan pertanggungjawaban yang pelaksanaannya diatur dalam peraturan perundang-undangan. Tujuan dari adanya tugas pembantuan adalah untuk meningkatkan, memperlancar pelaksanaan pemerintahan dan pengembangan pembangunan bagi daerah dan desa.

Urusan pemerintah yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah yang sesuai dengan kriteria di atas terdapat urusan wajib dan pilihan. Kepala Daerah dalam kedudukannya mempunyai 2 fungsi, Adapun fungsinya adalah:²⁸ fungsi pertama, sebagai Kepala Daerah Otonom. Kedua, sebagai pimpinan yang menyelenggarakan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintah pusat di daerah.

Oleh karena itu dalam kedudukan sebagai unsur Pemerintah Daerah yang melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan, Kepala Daerah menjalankan tugas dan wewenang:²⁹

- a) Memimpin penyelenggaraan dan bertanggung-jawab sepenuhnya atas jalannya pemerintahan daerah baik dalam bidang otonomi maupun tugas pembantuan;
- b) Mewakili daerah di dalam dan di luar pengadilan;
- c) Menetapkan Peraturan Daerah dengan persetujuan DPRD;

²⁸ *Ibid.*, hlm 114-115.

²⁹ *Ibid.*, hlm 115.

- d) Menetapkan keputusan lain dengan atau tanpa persetujuan DPRD;
- e) Menyelenggarakan kepengurusan, pertanggung-jawaban dan pengawasan keuangan daerah.

Setiap tindakannya Kepala Daerah dan atau pejabat umum harus bertumpu pada kewenangan yang sah, kewenangan itu diperoleh melalui yaitu:

- a) Atribusi yaitu wewenang untuk memberikan keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada Undang-undang dalam arti material. Atribusi ini sebagai suatu cara formal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Wewenang yang diberikan atau ditetapkan untuk jabatan tertentu, dengan kata lain wewenang yang melekat pada suatu jabatan tertentu.

- b) Pelimpahan dibagi menjadi 2 yaitu:

- Delegasi adalah wewenang yang berdasarkan pada pelimpahan suatu instansi pemerintahan kepada instansi lain dengan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Suatu delegasi didahului dengan adanya suatu atribusi wewenang. Dalam hal pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi terdapat syarat-syarat sebagai berikut:³⁰

- 1) Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- 2) Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- 3) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- 4) Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang wewenang tersebut;

³⁰ Philipus M. Hadjon, **Tentang Wewenang, Makalah Pada Penataan Hukum Administrasi**, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1998, hlm 9-10.

5) Peraturan kebijakan, artinya dengan memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

- Mandat adalah pelimpahan kepada bawahan, wewenang yang bersumber dari pejabat yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah. Pengertian mandat ini tampak bahwa tanggung jawab tidak berpindah kepada mandataris, dengan kata lain tanggung jawab masih tetap berada di pemberi mandat.

Dalam kaitannya dengan Hukum Tata Pemerintahan pelimpahan wewenang ada 2 (yaitu):³¹

- a) Mandat, pemberi mandat dinamakan mandans, penerimanya dinamakan mandataris. Dalam mandat hanya sebagian wewenang yang dilimpahkan dan yang terpenting adalah tanggung-jawab/pertanggung-jawaban tetap pada si pemilik wewenang. Kaitannya dalam Hukum Tata Pemerintahan jika mandat digugat, yang digugat ialah pemberi mandat dan penerima mandat.

Contoh: Dosen pengampu memberi mandat pada asistennya untuk mengadakan ujian, tetapi yang berwenang memberi nilai tetap dosen bukan asistennya.

- b) Delegasi, pemberi delegasi namanya delegans, penerimanya dinamakan delegatoris. Dalam delegasi semua wewenang beralih pada si penerima delegasi termasuk pertanggung-jawaban. Kaitannya dalam Hukum Tata Pemerintahan jika delegasi digugat maka hanya satu yakni si penerima delegasi. Untuk memperjelas delegasi Ten Berge, menyatakan bahwa syarat-syarat delegasi antara lain: a. delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu; b. delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan; c. delegasi tidak diberikan kepada bawahan,

³¹ Helmy Boemiya, 2013, **Teori Kewenangan dan Sumber-Sumber Kewenangan (atribusi, delegasi, dan mandat)** (online), <http://boeyberusahaasabar.wordpress.com/2013/12/10/sumber-kewenangan-atribusi-delegasi-dan-mandat/>, (14 Oktober 2014).

artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankannya adanya delegasi, d. kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut; e. peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Contoh: Ketika Bupati mengadakan haji/umroh, mendelegasikan Wakil Bupati untuk melaksanakan semua kewenangan yang dimiliki Bupati.